KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 17 juli 1986 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot afschaffing van het "dubbele mandaat" door de organisatie van afzonderlijke verkiezingen voor de Gemeenschaps- en Gewestraden", heeft op 12 november 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 17 juillet 1986, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "supprimant le "double mandat" par l'organisation d'élections distinctes pour les Conseils de Communauté et les Conseils régionaux", a donné le 12 novembre 1986 l'avis suivant :

1. Het wetsvoorstel "tot afschaffing van het dubbele mandaat door de organisatie van afzonderlijke verkiezingen voor de Gemeenschaps- en Gewestraden", kan in zijn essentialia als volgt samengevat worden :

- de Vlaamse Raad bestaat uit 124 leden die rechtstreeks worden verkozen door het kiezerskorps van het Vlaamse Gewest en het bestuurlijk arrondissement Brussel-Hoofdstad; de Franse Gemeenschapsraad uit 88 leden verkozen door het kiezerskorps van het Waalse Gewest en het bestuurlijk arrondissement Brussel-Hoofdstad; de Waalse Gewestraad uit 70 leden verkozen door het kiezerskorps van het Waalse Gewest (artikel 2 van het voorstel, waarbij artikel 25 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen wordt vervangen, hierna te noemen "de bijzondere wet");

- niemand kan tegelijk lid zijn van de Kamer of van de Senaat en van een van die Raden (evenmin als iemand tegelijk lid kan zijn van de Regering en van een der Executieven, wat reeds in het huidige artikel 61 van de bijzondere wet staat en dus een overbodige herhaling is) (artikel 3 van het voorstel, waarbij artikel 26 van de bijzondere wet wordt vervangen);

- artikel 50 van de bijzondere wet wordt opgeheven, zodat de leden van de Vlaamse Raad die hun woonplaats in Brussel-Hoofdstad hebben niet meer uitgesloten zijn van de stemmingen over aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest behoren (artikel 9 van het wetsvoorstel);

.../...

- de kiesomschrijvingen, weliswaar binnen bepaalde grenzen, het aantal per provincie en per arrondissement te begeven mandaten (het voorgestelde artikel 25, § 1, tweede lid), het tijdstip en de wijze waarop de verkiezingen worden gehouden (artikel 12 van het wetsvoorstel), worden bij decreet bepaald;

- als overgangsbepaling ("tot wanneer de kiezers van het bestuurlijk arrondissement Brussel-Hoofdstad zullen ingedeeld zijn in Nederlandstalige en Franstalige kiezers"), worden 6 van de in het kiesarrondissement Brussel te verkiezen leden van de Vlaamse Raad verkozen door de Nederlandstalige leden van de Brusselse Agglomeratieraad en de overige 8 door het kiezerskorps van het bestuurlijk arrondissement Halle-Vilvoorde; aan Franstalige zijde worden de 18 in het kiesarrondissement Brussel te verkiezen leden verkozen door de Franstalige leden van de Brusselse Agglomeratieraad (artikel 13 van het wetsvoorstel).

2. Het wetsvoorstel beoogt de wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het dient dus alleen aan de Grondwet te worden getoetst.

3.1. Artikel 59bis en artikel 107quater van de Grondwet dragen aan de wetgever de bevoegdheid op om de samenstelling van de Raden en de Executieven van de Gemeenschappen en die van de organen van de Gewesten te regelen door een wet aangenomen met de bijzondere meerderheden bepaald in artikel 1, laatste lid, van de Grondwet.

.../...

3.2. Het vervangen van het huidige systeem (dat ook slechts als een overgangsmaatregel geldt waarbij de kamerleden en de rechtstreeks verkozen senatoren de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Waalse Gewestraad samenstellen) door een systeem van rechtstreekse verkiezingen, betreft de wijze waarop die Raden worden samengesteld en behoort derhalve tot de bevoegdheid van de "bijzondere wetgever".

3.3. Het scheppen van een onverenigbaarheid tussen een parlementair mandaat en een mandaat in een der Raden betreft ook rechtstreeks de samenstelling van de Raden en behoort dus eveneens tot de bevoegdheid van dezelfde wetgever.

4. Uit de twee voorgaande opmerkingen blijkt dat de samenstelling van de Raden rechtstreeks verband houdt met de verkiezingen en met de verkiesbaarheidsvereisten, zodat ook de andere aspecten van het verkiezingsgebeuren, zoals het bepalen van de kiesomschrijvingen en van het aantal per provincie en per arrondissement te begeven mandaten, alsmede het tijdstip en de wijze waarop de verkiezingen worden gehouden, eveneens tot de bevoegdheid van de "bijzondere wetgever" behoren. Deze aspecten worden door het wetsvoorstel aan de bevoegde Raden toevertrouwd, optredend bij decreet ieder wat hun eigen Gemeenschap of Gewest betreft. De artikelen 2 en 12 van het wetsvoorstel dienen dan ook respectievelijk te worden aangepast of geschrapt.

5.1. Het wetsvoorstel beoogt de afschaffing van artikel 50 van de bijzondere wet, waarin staat dat de leden van de Vlaamse Raad verkozen door het kiescollege van het arron-

dissement Brussel en die in Brussel-Hoofdstad hun woonplaats hebben, in de Vlaamse Raad niet deelnemen aan de stemmingen over gewestelijke aangelegenheden. De artikelen 51 en 76 van de bijzondere wet die eveneens zouden worden opgeheven, bevatten gelijkaardige bepalingen respectievelijk voor de Raad en de Executieve van de Franse Gemeenschap.

5.2. Ten gevolge van de opheffing van artikel 50 zouden de leden van de Vlaamse Raad die in Brussel-Hoofdstad wonen kunnen deelnemen aan de stemmingen over aangelegenheden die alleen het Vlaamse Gewest betreffen. De Grondwet en de bijzondere wet maken een duidelijk onderscheid tussen de gemeenschaps- en de gewestelijke aangelegenheden, die de respectieve bevoegdheidssferen uitmaken van twee onderscheiden rechtspersonen, de Gemeenschap en het Gewest. Artikel 107quater van de Grondwet stelt overigens (ingekort) : "De wet draagt aan de gewestelijke organen ... de bevoegdheid op om aangelegenheden te regelen ... met uitsluiting van die bedoeld in de artikelen 23 en 59bis ...". De Gewestraden zijn dus niet gemachtigd aangelegenheden te regelen die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren en, omgekeerd, zijn de Gemeenschapsraden niet bevoegd om zich in te laten met gewestelijke materies. De Gewestraden en de Gemeenschapsraden verschillen nu juist van elkaar door hun samenstelling. De omstandigheid dat artikel 59bis, § 1, tweede lid, de Raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschappen en hun Executieven toelaat de bevoegdheden uit te oefenen van respectievelijk het Vlaamse en het Waalse Gewest, heeft geen wijziging gebracht aan de scheiding der bevoegdheidssferen, noch aan de onderscheiden opdrachten die de instellingen zijn toebedeeld. Overeenkomstig de Grondwet

moet in de instellingen dit onderscheid worden gehandhaafd, zodat de samenstelling van de organen (Raden en Executieven) onvermijdelijk zal blijven verschillen naargelang een gemeenschaps- dan wel een gewestelijke aangelegenheid aan de orde is. De opheffing van de artikelen 50, 51 en 76 van de bijzondere wet is om die redenen strijdig met de Grondwet.

6. De overgangsbepaling van het wetsvoorstel (artikel 13) voorziet in de verkiezing van 6 leden van de Vlaamse Raad en 18 leden van de Franse Gemeenschapsraad respectievelijk door de Nederlandstalige en door de Franstalige leden van de Brusselse Agglomeratieraad. De artikelen 59bis en 107quater van de Grondwet eisen dat de betrokken Raden samengesteld zouden zijn uit verkozen mandatarissen. De getrapte verkiezing van de Brusselse leden van die Raad beantwoordt aan die eis, rekening gehouden met de bijzondere situatie die het kiezerskorps van Brussel-Hoofdstad kenmerkt.

7. Die overgangsbepaling geldt, luidens het wetsvoorstel, "tot wanneer de kiezers van het bestuurlijk arrondissement Brussel-Hoofdstad zullen ingedeeld zijn in Nederlandstalige en Franstalige kiezers, hetzij op grond van hun identiteitskaart, hetzij op grond van enig ander bij de wet bepaald criterium". Het wetsvoorstel stelt dus in het vooruitzicht de invoering bij wet van een vorm van "subnationaliteit".

De aangehaalde zinsnede is niets méér dan een intentieverklaring die strikt genomen overbodig is. Vanuit legistiek standpunt verdient het overigens geen aanbeveling politieke intentieverklaringen in een wet op te nemen.

Wat de grond betreft, herhaalt de Raad van State dat men bij de hervorming van de instellingen die werd tot stand gebracht door de artikelen 59bis en 59ter van de Grondwet en de wetten van 8 en 9 augustus 1980 en 31 december 1983, iedere vorm van subnationaliteit heeft willen weren (adviezen L. 16.312, St. Raad Duitst. Gem. 72 (1983-1984), nr. 1; L. 16.403, Doc. Cons. Comm. fr. 174 (1984-1985), nr. 1).

---

1. La proposition de loi "supprimant le double mandat par l'organisation d'élections distinctes pour les Conseils de Communauté et les Conseils régionaux" peut être résumée comme suit en ce qu'elle a d'essentiel :

- le Conseil flamand est composé de 124 membres élus directement par le corps électoral de la Région flamande et de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale; le Conseil de la Communauté française est composé de 88 membres élus par le corps électoral de la Région wallonne et de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale; le Conseil régional wallon est composé de 70 membres élus par le corps électoral de la Région wallonne (article 2 de la proposition, qui remplace l'article 25 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dénommée ci-après "la loi spéciale");

- nul ne peut être à la fois membre de la Chambre ou du Sénat et de l'un de ces Conseils (pas plus qu'il ne peut être à la fois membre du Gouvernement et de l'un des Exécutifs, règle qui est déjà inscrite dans l'actuel article 61 de la loi spéciale et qu'il est donc superflu de répéter (article 3 de la proposition, qui remplace l'article 26 de la loi spéciale);

- l'article 50 de la loi spéciale est abrogé, de sorte que les membres du Conseil flamand domiciliés à Bruxelles-Capitale ne seront plus exclus des votes sur les matières relevant de la compétence de la Région flamande (article 9 de la proposition de loi);

- les circonscriptions électorales - encore que ce soit dans certaines limites -, le nombre des mandats à conférer par province et par arrondissement (article 25, § 1er, alinéa 2, proposé), la date des élections et la manière dont elles seront organisées (article 12 de la proposition de loi) sont fixés par décret;

- à titre de disposition transitoire ("jusqu'au moment où les électeurs de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale auront été répartis en électeurs francophones et néerlandophones"), six des membres du Conseil flamand à élire dans l'arrondissement électoral de Bruxelles sont élus par les membres néerlandophones du Conseil de l'agglomération bruxelloise, et les 8 autres par le corps électoral de l'arrondissement administratif de Hal-Vilvorde; du côté francophone, les 18 membres à élire dans l'arrondissement électoral de Bruxelles sont élus par les membres francophones du Conseil de l'agglomération bruxelloise (article 13 de la proposition de loi).

2. La proposition de loi tend à modifier la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Elle n'appelle dès lors qu'un examen portant sur sa constitutionnalité.

3.1. L'article 59bis et l'article 107quater de la Constitution attribuent au législateur la compétence de régler la composition des Conseils et des Exécutifs des Communautés et celle des organes des Régions par une loi adoptée selon le système des majorités spéciales prévues par l'article 1er, dernier alinéa, de la Constitution.

3.2. Le remplacement du système actuel (qui n'est applicable, lui aussi, qu'à titre transitoire et dans lequel les députés et les sénateurs directement élus forment le Conseil de la Communauté française, le Conseil régional wallon et le Conseil flamand)par un système d'élections directes touche la manière dont ces Conseils sont composés et relève, par conséquent, de la compétence du "législateur spécial".

3.3. La création d'une incompatibilité entre un mandat parlementaire et un mandat dans l'un des Conseils touche, elle aussi, directement la composition des Conseils et est dès lors également de la compétence du même législateur.

4. Il ressort des deux observations qui précèdent que la composition des Conseils est directement liée aux élections et aux conditions d'éligibilité, de sorte que les autres aspects de la procédure électorale, tels que la détermination des circonscriptions électorales et du nombre de mandats à conférer par province et par arrondissement, ainsi que la détermination de la date des élections et de leur mode d'organisation, relèvent également de la compétence du "législateur spécial". Or, la proposition de loi confie ces aspects aux Conseils compétents, agissant par décret, chacun en ce qui concerne sa propre Communauté ou Région. Il s'en suit que les articles 2 et 12 de la proposition de loi doivent être respectivement adapté ou supprimé

5.1. La proposition de loi vise à abroger l'article 50 de la loi spéciale, qui dispose que les membres du Conseil flamand élus par le collège électoral de l'arrondissement de Bruxelles et domiciliés à Bruxelles-Capitale, ne participent pas aux votes

au sein du Conseil flamand sur les matières régionales. Les articles 51 et 76 de la loi spéciale, qui seraient également abrogés, comprennent des dispositions analogues respectivement pour le Conseil et pour l'Exécutif de la Communauté française.

5.2. A la suite de l'abrogation de l'article 50, les membres du Conseil flamand domiciliés à Bruxelles-Capitale pourraient participer aux votes sur des matières intéressant uniquement la Région flamande. La Constitution et la loi spéciale établissent une nette distinction entre les matières communautaires et les matières régionales qui constituent les sphères de compétence respectives de deux personnes morales distinctes, la Communauté et la Région. L'article 107quater de la Constitution prévoit par ailleurs (citation abrégée) : "La loi attribue aux organes régionaux ... la compétence de régler les matières ... à l'exception de celles visées aux articles 23 et 59bis ...". Les Conseils régionaux ne sont donc pas habilités à régler des matières qui sont de la compétence des Communautés et, inversement, les Conseils de Communauté ne peuvent pas s'occuper des matières régionales. Or, les Conseils régionaux et les Conseils de Communauté diffèrent précisément par leur composition. La circonstance que l'article 59bis § 1er, alinéa 2, permet au Conseil de la Communauté française et au Conseil de la Communauté flamande ainsi qu'à leurs Exécutifs d'exercer les compétences respectivement de la Région wallonne et de la Région flamande, n'a rien changé à la séparation des deux sphères de compétence, ni aux missions distinctes dévolues à ces institutions. Conformément à la Constitution, cette distinction doit être maintenue dans les institutions, de sorte que la composition des organes (Conseils et Exécutifs) continuera inévitablement d'être différente selon que la matière qui

est à l'ordre du jour est communautaire ou régionale. Pour ces motifs, l'abrogation des articles 50, 51 et 76 de la loi spéciale serait contraire à la Constitution.

6. Selon la disposition transitoire prévue par la proposition de loi (article 13), 6 membres du Conseil flamand et 18 membres du Conseil de la Communauté française seront élus respectivement par les membres néerlandophones et les membres francophones du Conseil de l'agglomération bruxelloise. Les articles 59bis et 107quater de la Constitution exigent que les Conseils visés soient composés de mandataires élus. L'élection indirecte des membres bruxellois de ce Conseil répond à cette exigence, compte tenu de la situation particulière qui caractérise le corps électoral de Bruxelles-Capitale.

7. Selon la proposition de loi, cette disposition transitoire s'appliquera "jusqu'au moment où les électeurs de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale auront été répartis en électeurs francophones et néerlandophones, soit en fonction de leur carte d'identité, soit en fonction de tout autre critère fixé par la loi". La proposition de loi annonce ainsi l'instauration par la loi d'une forme de "sous-nationalité".

Le membre de phrase cité n'est rien d'autre qu'une déclaration d'intention qui, à strictement parler, est superflue. Du point de vue de la technique législative, il est d'ailleurs recommandé de ne pas introduire de déclarations d'intention politiques dans une loi.

.../...

Quant au fond, le Conseil d'Etat rappelle que, lors de la réforme des institutions opérée par les articles 59bis et 59ter de la Constitution ainsi que par les lois des 8 et 9 août 1980 et 31 décembre 1983, on a voulu écarter toute forme de sous-nationalité (avis L. 16.312, Doc. Conseil Comm. germ. 72 (1983-1984), n° 1; L. 16.403, Doc. Cons. Comm. fr. 174 (1984-1985), n° 1).

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	P. VERMEULEN,	voorzitter, président,
	J. NIMMEGEERS, W. DEROOVER,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	J. GIJSSELS, J. HERBOTS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame :	F. LIEVENS,	griffier, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Le rapport a été présenté par M. E. HAESBROUCK, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.